

中国の都市部における貧困問題の社会保障政策を問う

——武漢市の最低生活保障制度に関する検証——

地域社会環境学専攻

劉 綺 莉

Questioning urban poverty problems in China

—A study of Wuhan's minimum welfare policy—

LIU Qi Li

Abstract

In the 1990s, in order to alleviate growing poverty problems in urban areas, the Chinese government gradually widened the execution of its minimum welfare policy to all urban areas of the whole country. This policy is believed to be the peoples last safety net, however, how does it execute the security functions of its citizens? In this thesis, the development of urban minimum welfare policy is looked at first, then the structure and characteristic of the policy will be examined. Next, through the area case study, the implementation condition and problems of this policy will be analyzed. Finally, after examining the welfare policy's problems relating to poverty, guideline for reformation will be presented.

Key Words

Urban, Poverty, Minimum welfare policy

はじめに

貧困の定義については、時代の流れや各国の経済発展状況に応じて様々な議論が行われてきた。発展途上国の中国においては、貧困問題は主に絶対的貧困のレベルで認識されてきた。建国初期から、政府と人々は経済や社会の危機に直面し、長年の努力によって膨大な人口の食糧と生存の危機・難題を克服し、とにかく大部分の国民が食べていける生活水準に達した。

貧困を絶対的貧困としてとられる認識は、このような歴史的経緯によるものと思われる。中国の研究者は、従来貧困問題を農村貧困と都市貧困に分けて議論してきた。

90年代以降、農村から都市まで巻き込んだ市場経済改革ブームのもとで経済効率が求められ、国

有企業は生き残るための改革を行ってきた。その結果、都市部では大量のレイオフ労働者・失業者が生まれた。農村より都市部の貧困人口ははるかに少ないと思われていたが、現実はそのようではなく、職をなくし、不安定な生活に陥る人々が急速に増えている。政府はこのように広がった貧困問題を緩和するため、レイオフ労働者への最低生活費制度、つまり都市部における最低生活保障制度を地域的に実施し始めた（失業者に対する失業保険を1999年に創設）。本論文では、このような近年の最低生活保障制度を主に分析対象としている。

1. 90年代以後の都市貧困問題の背景と最低生活保障制度の展開

90年代初頭まで、中国の貧困問題はほとんど農

村部の現象と考えられてきた。これは、農村の貧困人口が全国の貧困人口の圧倒的部分を占めていること、農村部と都市住民の就労と生活諸制度が大きく異なっていることが原因だとみられてきたことによる。都市住民の就労と生活は、これまで「低賃金・高就業・高福利」の就業保障制度と企業福利が、社会成員の生活保障機能を果たしていると考えられてきた。

90年代半ば以降、政府は国有企業の活力を喚起するため、従来の国有企業を優遇する体制を見直し企業改革活動を進めている。また、改革開放政策のひとつとして「企業自主権拡大」を促進している。それは、農村における農民の「農家経営請負責任制」の成功を契機に、国有企業にも「経営請負責任制」として波及したとも言われている¹⁾。この「自主権拡大」は二つの段階をとって進められた。第一段階は、市場化を目指すための制度改革で、企業を取り巻く環境整備が中心であった。第二段階は、1994年に「公有制」を主体とする現代企業制度が「社会主義市場経済体制」として位置づけられたことをうけて、同年11月には、中央政府は大中型国有企業100社、地方政府はさらに2000社以上を指定し、企業改革のテスト・ケースが始まった。そこでは、企業の法人制度・投資主体・会社の組織形態の確立、労働人事・賃金制度の改革などが明記された。

しかし、現代企業制度の改革には多くの難点がある。最大の難点は企業の過剰人員と退職者に関する問題である。国有企業には長年にわたって行ってきた計画的労働制度があり、大量余剰人員が隠されてきた。経営不振の背景にはそのことによる退職・離職労働者の年金負担の問題が深くかかわっている。近年の調査によると、企業内の従業員全体の約30%が過剰であり、対象者がここ数年、毎年29%の高比率で増え続ける状態にある²⁾。少数の大企業における改革の成功を除き、中小企業（多くは集団企業）は破産に追い込まれている。それに伴う失業者の出現、さらに新規採用の減少と余剰人員の削員施策によって、都市社会には大量の失業者が生じるようになった。つまり、国有

企業の改革に伴い、完全雇用を前提とする国有・集団企業の経営方式に隠れていた従業員の就労や失業問題が表面化し、深刻化しているということである。これらの人々は、従来の仕事をなくし生活困窮の状態に置かれており、都市の貧困問題が重要な社会問題となっている。

近年の市場化・国際化の進展による都市経済の成長は、国民特に都市住民の平均所得の向上をもたらしたが、同時に都市内部の所得格差も拡大していく傾向が見られる。1980年代前半まで極めて小さかった都市世帯所得のジニ係数は、1980年代末から90年代前半にかけて大幅に上昇した。李実は、90年代以後都市において貧困の発生率が高くなり、人々の所得水準が90年代前半よりさらに悪化してきた事実を次のように指摘した。「社会各階層の中で市場経済の発展の受益者である企業経営者、外資系企業の従業員などが所得を増加させる一方で、従来の国有企業、公有セクターから失業・レイオフ者として排除され、日々の生活で貧困に陥るリスクが高い人々も急速に増加している」³⁾。

このような事態に対して、国有企業の改革推進と社会の不安定化に対処すべく、政府は、多くの対策に取り組みは始めている。その一つが都市部の貧困問題を解決するための、最低生活保障などを含む社会保障制度の構築である。

政府は都市住民の貧困を防ぐために、「三つの保障」つまり基本生活費、失業保険及び最低生活保障制度を設定している。具体的には、第一はレイオフされた労働者に対する基本的生活費の支給である。それは主に二つの内容からなる。一つ目は、3年間は所属企業から生活費を支給すること、二つ目は、所属する企業が再就職センターを設置し、当地の最低賃金より低い生活費を支給しながら、登録している人員の生活補助や社会保険料を支払い、また彼らの再就職を促進することである。この制度は2001年に停止された。その後、レイオフ労働者は失業保険に加入することになり、上記の制度は2003年までに全面的に失業保険にとって代わられた。第二の失業保険は主に登録失業者と

表1 都市部における最低生活保障制度の発展段階の区分

時期区分	実験段階 1993.6～1995.5	推進段階 1995.5～1997.8	普及段階 1997.8～1999.9	規範段階 1999.9～現在
主な問題	制度の目標を設定；運用方式の模索	制度の適用性を検証；一部の都市の認識不足	経済未発達地域への推進問題；保障基準の問題；管理体制問題	保障基準に満たすが保障されない問題；財政資金の分担；保障基準の設定；
関与部門	実験都市の地方政府	民政部	中央政府、民政部	中央政府、民政部
関連政策 あるいは 会議通知	1994年第10回全国民政会議	1995年5月民政部の最低生活保障制度座談会；1996年全国民政庁局長通知	『全国都市住民最低生活保障制度各地での確立に関する国务院の通知』（国発〔1997〕29号）	『都市住民最低生活保障条例』（1999.10より実行）；『都市部住民最低生活保障工作を加強する国务院の通知』（2001.11.2）；2002年2月4日中央政治局常委会議
成果	上海など6都市の制度実施	全国206都市の制度実施	全国668個都市や1638個県政府の制度実施	最低生活保障対象者が2182万人（2005年5月時点迄）

出所：民政部救災救済司『都市住民最低生活保障制度文件資料編』（一）、1998年2月、pp.2～6
『社会保障制度改革指南』、改革出版社、1999、pp.160～161などにより編成。

レイオフされる労働者を対象としているが、実際に失業保険に加入する人は社会の全従業員の半分以下にとどまっている。最後のセーフティネットといわれる最低生活保障制度は、1993年に上海ではじめて実施され、7年間で全国の都市部へと普及した。筆者は、この制度の発展段階を以下の四つの段階に分けることができていると考えている。

表1に示したように、最低生活保障制度の第一段階（1993年6月～1995年5月）は実験段階といわれる。上海市は1993年6月1日に全国で初めて都市部最低生活保障制度を創設した。1994年の第10回全国民政会議で上海の経験が評価され、「各都市部の社会救済対象に向け、徐々に当地の最低生活保障線の基準を設定し、それに沿って救済活動を行う」という目標が提起された。これを受けて、1995年上半期までに、上海、厦門、青島、大連、福州、広州など六都市がそれぞれ都市住民の最低生活保障制度を設立した。この段階においては、最低生活保障制度はなお地方政府の自発的政策行為であった。

第二段階（1995年5月～1997年8月）は、制度の各モデルを全国へ推進していく段階である。1995年5月に民政部は、全国都市部最低生活保障の工作会議において、最低生活保障制度を全国的に広げていくことを提起した。その年までに、すでに12の都市で実施されていた。1997年5月には、全国の三分の一にあたる約206の都市で制度が設けられていた。しかし、各地で計算方法が違い、表2のように各都市の救済基準も大きく異なっ

た。国务院も民政部の提議を支持した。特に1997年第8回人民代表大会第5回会議での李鵬首相の発言以後、「都市部最低生活保障制度の設立」の提言が初めて最高レベルの政府文書にも掲載されるようになった⁴⁾。

表2 各都市における最低生活保障基準（1997年3月）

	200元以上	150元～199元	100元～149元	99元とその以下
直轄市		上海、北京	重慶	
省中心城市	広州	杭州、福州、武漢、海口	南京、濟南、長沙、哈爾濱、長春、合肥、南寧、西寧など13都市	瀋陽、南昌
地方都市	5	19	57	3
県級都市	6	5	38	7
合計	12	30	109	12

出所：唐鈞『中国社会保障制度変遷と評価—中国社会保障制度変遷と評価』中国人民出版社、2002年11月、p.221より

注：県は市より下級の行政単位である。

第三段階（1997年8月～1999年末）の普及段階は、1997年8月、国务院が『都市住民最低生活保障制度の各地での確立に関する通知』を公表した時期からである。同年9月末、国务院はその通知を通じて、1999年までに全国すべての都市でこの制度を確立することを求めた。さらに、中国共産党第15回大会において、江沢民主席が「都市部において生活困難にある住民の基本的生活を保障するための制度を実行する」ことを強調した。この時期から、最低生活保障制度の確立と普及が中央政府レベルにおける重要施策の一つとなっていく。

1999年9月から第四段階に入る。この段階では、都市部最低生活保障制度が普及していくなかで、その制度自身の成文や手続きの手順などが徐々に

合理的、規範的なものへと変わっていく。その代表が1999年9月に国務院が公表した『都市部住民生活保障制度条例』である。10月1日から実施されたこの条例には、「非農村戸籍をもつ都市住民は、その世帯における家族一人当たりの収入が当地都市住民の最低生活保障基準より低い場合、当地の人民政府から基本的物質を含む生活保障を受ける権利をもつ」ことが明示された。また「三無人員」(収入、労働能力、法定扶養者のない者)に属する都市住民が当地の都市住民最低生活保障基準により基準の収入額を享受できるように、「一定程度収入を持つ都市住民に対して、その家族一人当たりの収入と当地の都市住民最低生活基準との差額補充を享受できる」ことを定めた⁵⁾。これによって中国の都市部における最低生活保障制度の設定の方向が定められた。つまり、最低生活保障制度の支給方法は、対象によって全額補助と差額補助の形態をとることとされた。

もう一つ重要なことは1999年10月前後に、各地の最低生活保障基準が平均約30%引きあげられたことである。引きあげた分の財源は80%以上が中央政府の財政支出でまかなわれた。北京、上海、山東、浙江、江蘇、福建、広東、その他の省・市・自治体が中央政府から受けた財政補助は、1999年7～9月までで総額4億元に達した⁶⁾。このことは地域の経済格差から生じる地方財政の格差に考慮したことを示しているが、具体的基準や方法を示していないことが問題として残された。上述の発展過程を踏まえて、次に具体的内容を見てみよう。

2. 最低生活保障制度の行政プロセスと適用対象

①中央法規に基づく手続きと管理体制

1999年9月に国務院が公表した『都市住民最低生活保障条例』は、その7条、8条、9条及び10条において明確に最低生活保障制度を実行する手続きを定めている。その行政プロセスは、①個人申請、②末端組織(町内事務所、中国語で住民委員会あるいは社区とも呼ばれる)審査(主に家族一

人あたりの収入の審査、14の省および上海、天津、四川、北京、山西の大都市は収入以外に家庭資産も審査)、③名前の公表、④政府による書類審査の許可、⑤生活保障受付証明書の交付と支給、⑥動態管理(定期訪問や観察し、実際の状況を把握)の6段階から構成される。

『条例』の第7条は個人申請の具体的な手続きを定めている。それは三つの手順からなる。まず、世帯主から戸籍所在地の町内事務所、あるいは鎮人民政府へ申請書類を提出する。次に、申請家庭はその経済状況を証明できる書類を提出する。その後で「都市住民最低生活保障待遇批表」を記入する。中国の特徴と思われるのは、6つのプロセスにあるように名前を公表することである(上海、黒竜江、天津、広西、北京以外)。つまり、最低生活保障を受ける住民は、世帯を単位として審査機関(主に住民委員会)から適切な形式で公表される。このことによって、だれもがその世帯の経済状況を監督・通報できることとなった。

最低生活保障制度の実施は各級地方政府の責任のもとで行う。具体的には次の通りである。県級以上の地方人民政府の民政部門が、行政区域内の都市住民最低生活保障の管理を担当する。財政部門は、規定に基づいて都市住民最低生活保障の資金を確保する。県級人民政府の民政部門および町内事務所と鎮人民政府の福祉事務所は、都市住民の最低生活保障の具体的な管理・審査認定を担当する。住民委員会は管理・審査認定機関の委託を受けて、最低生活保障の日常的管理とサービスを担う⁷⁾。

②制度の適用対象と現状

最低生活保障制度の適用対象は、全国すべての都市及び県政府所在地の鎮である。こうした都市・鎮に住んでいる都市戸籍の住民は、家族一人当たりの収入が当該地域の都市住民の最低生活保障基準を下回る場合、すべての住民が当該地域の人民政府から最低物資の援助を得る権利を有する(ここでいう収入は、共同生活をする家族成員の貨幣収入と実物収入を合計した額をさす)。

具体的に保障対象となるのは、以下の類型の人である。類型1は、「三無人員」である。類型2は、失業救済金の受給期間、あるいは失業救済期限が切れてもなお再就職できず、一人当たりの収入が最低生活保障基準以下の住民である。類型3は、在職者、レイオフされた者、定年退職者が賃金、基本生活費、年金をもらっても、一人当たりの収入が依然として最低生活保障基準以下の住民である⁸⁾。

以上の対象に基づき、都市戸籍住民の最低生活保障の受給条件を満たす家族に対して、関連部門の審査を通じて支給が行われるが、その支給の仕方は対象によって異なる。つまり収入、労働能力を持たず、法定扶養者もない都市戸籍の住民に対しては、地方都市の最低生活保障基準に沿って全額支給される。また、ある程度の収入をもつ都市住民には、一人当たりの家庭収入がその都市の最低生活保障基準を下回る分の差額を支給する(基本的には現金給付であるが、必要場合は現物給付でもよい)。全体の実施状況について見れば、類型1の比率が最も低く、類型2と類型3の人員で約70%以上を占めており、これらは今後さらに増える可能性がある。

表3は、1996～2004年までに全国で実施された都市部最低生活保障制度の保障人数と財政支出の状況を示したものである。まず注目されるのは、2002年まで保障人数が毎年倍増を続けてきたことである。2004年末の最低生活保障を受けている都市住民は前年よりやや減少したが、最新データによると2005年末の人数は2233万人で、前年を上回っている。都市貧困層が拡大しているため、補償人員の膨張は避けられない状況にある。

さらに、受給者の構成をみると、2004年9月の時点で受給していた約2200万人都市住民のうち、下崗(レイオフ)労働者が21.4%、失業者が19.0%、退職者が3.6%を占めていた。また、地域別では国有企業や鉱山の多い東北部や内陸に対象者が多く、遼寧、吉林、黒竜江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、四川の各省では対象者が100万人を超えている。

都市の最低生活保障制度は、社会保障政策として積極的役割を発揮しているものと評価できる。制度の発展や運営の面では、短期間で地方—中央—地方へと広がり、その過程で政府は政策実行の意図を明確に表明してきた。また財政支出の面においても、国全体の経済発展とともに、中央政府が徐々に財政の責任を高めてきており、表3でわかるように、現在約5割以上の支出を負担する状況にある。

表3 都市最低生活保障制度の財政支出と保障人数表
(1996～2004年)

年数	財政支出総額 (億元)			保障人数 (万人)
		中央財政支出額 (億元)	地方財政支出額 (億元)	
1996年	3		3	85
1997年	3		3	88
1998年	12		12	184
1999年	20	4	16	281
2000年	27	8	19	403
2001年	42	23	19	1171
2002年	109	46	63	2065
2003年	151	92	59	2247
2004年	173	105	68	2201

出所：唐鈞「都市最低生活保障制度：歴史、現状と展望」中国社会学ネット
http://www.sociology.cass.cn により引用。

3. 武漢市における最低生活保障制度の仕組みと調査に関する分析

最低生活保障制度の出発点は上海市である。上海モデルは、設立して以降、全国各地各都市の制度設計に重要な影響を与えてきた。しかし、中央政府当初は財政上あまり支援しない方針をとり、具体的実施方式も全国的に統一されていなかった。各地方政府による制度自身の仕組みや実施方式は、主に三つの都市モデル(上海、武漢、重慶)が参照になる。本節では、これまでよく紹介されている上海モデルは略して武漢モデルの特徴を主に紹介し、そのモデルの仕組みや問題点を検討する。

①最低生活保障制度における武漢モデルの意義と特徴

武漢市は中国の華中地域の経済中心であり、悠久の歴史をもつ中部の商工業都市である。2005年末、武漢市内の常住人口は858万人であり、戸籍人口は801.36万人である。市政府は1996年初めに

『都市部住民最低生活保障制度実施（試行）方法』（以下『方法』と略称する）を制定し、1996年3月1日から正式に実施した。前述した最低生活保障制度の第二発展段階において、武漢モデルの最低生活保障制度はいくつかの特徴を持っていた。

まず、制度の適用範囲が都市戸籍の市民とされたことである。『方法』の規定には、以下のように記されていた。「すべての武漢市の都市戸籍を持つ市民（中央直属企業や省直属企業の労働者やその家族を含む）は、家族一人当たり収入が最低生活保障基準より低い場合、政府に申請を提出し、支援救済を受けることができる。」前述したように、審査を行う際、都市の「三無人員」に属する市民には都市の最低生活保障基準で全額を支給することを採択したが、対象によって差額支給の方法を適用した（ちなみに2002年の一人当たりの差額支給は77元である）。武漢モデルの設計者らは、都市の社会保障制度体系は体系的・総合的であるべきだと考えた。すなわち、一般労働者に対する最低賃金制度の基準、レイオフされた者に対する最低生活費、労働者の養老年金、失業保険、医療保険と都市の最低生活保障は一体的なものと考えた。最低生活保障制度は、最後のセーフティネットであるとの認識に基づき制度を実行する時、まず、申請家族の一人当たりの収入が前述の社会保障制度体系（養老年金制度、最低生活費、失業保険、最低賃金制度、医療保険など）中のいずれか一つに当てはまることを確認する。それにしたがって、各地方政府は当制度の最低支給水準を試算し、次に申請者及び家族の収入がその最低支給水準を下回る場合には、その差額を支給するという仕組みとした。

ここで問題になるのは、制度の適用対象範囲と基準である。市の各社会保障制度が十分機能を果たしていれば最低生活保障の機能も十分に発揮できると考えられるが、十分に対応できていない場合、何よりもまず制度の適用範囲が極めて限定されていることが予想される。制度の対象は都市戸籍を持つ市内の住民であると定められている。したがって、例えば農民工（出稼ぎ労働者）、他の

都市部からきた労働者などが対象外になることが一つの問題である。最低生活保障制度は基本的に労働能力をもち、仕事がなくとも年金保険や失業保険など何らかの形で保障を受けられる者は、制度の対象外としている。実際に「武漢市2005年経済と社会発展統計公報」によると、2005年末の武漢市における城鎮労働者（近郊の農村地域を除く）は272.90万人であるが、そのうち年金保険（社会養老保険制度）に加入している労働者は184万人、失業保険に加入している人が87万人、基本医療保険に加入している人が176万である。このように各社会保障制度はまた充分普及していない。社会保障制度の実際の状況を確認することは非常に困難であるが、最低生活保障制度の基準を満たしていながら、保障されていない世帯が数多く存在していると考えられる。

次に制度の資金運用方式についてみる。この制度は、設立から1999年までは地方政府の財政負担となっていた。この点についても、最低生活保障制度を設立した全国の都市は、上海モデルの政府と企業による分担方法とは異なる方法も設けた。武漢市は最も早く制度に必要な資金をすべて地方政府負担にした⁹⁾。その点で、武漢モデルについての研究は意味がある。なお、最低生活保障制度の資金は市・区（町）、二級政府が半々ずつ分割し、それを市の民政局が管理することになっている。

また、制度が十分に機能を果たしていない場合の二つ目の原因として、低い基準が設定されていることが挙げられる。いくつかの試算から得られた130元という基準に対して、実施当初、市政府は慎重にそれより低い120元という基準を採択した（その後1998年6月に150元、1999年10月に195元、2004年に220元と徐々に引きあげられた）。

このような最低生活保障制度の運用実態を明らかにするために、次にいくつかの調査資料の結果を分析する。

②武漢市に関する研究調査の分析

上で述べたように、実際に生活困窮に陥っている人々は、最低生活保障を受けている人々よりはるかに多く存在しているが、彼らに関する研究調査は乏しいため、本論文では最低生活保障制度を受けている貧困世帯の調査結果から、その世帯の生活実態を改めて明らかにする。その内容は、なお最低生活保障を受けていない貧困世帯の生活実態を知る手がかりになると考える。

1) 中国社会科学院社会政策研究センターと民政部の共同調査資料

まず、1998年12月から1999年10月の期間に中国社会科学院社会政策研究センターと民政部政策研究センターが上海、天津、武漢、蘭州や重慶など五つの都市の2500世帯について行った調査を取上げる¹⁰⁾。表4にそのうちの武漢市に関するデータをまとめた。

いくつかの調査項目によって、1999年における武漢市最低生活保障制度の実施状況が浮かび上がってくる。一つは、調査対象に当たる武漢市貧困世帯の一人当たり収入が、市の最低生活保障基準より明らかに低いことである(42元の差)。しかも、150元という最低生活保障の基準は、当地一人当たり月収の28.8%にすぎない。このことからわかるように、一般の市民と比べると、貧困世帯

の一人当たり月収と当地一人当たり月収の格差は大きく、1:5となっている。最低生活保障制度の基準自体があまりにも低い。貧困世帯の極めて限られた生存しか保障しない水準で最低生活保障制度が設定されていると考えざるを得ない。

このことと関連しているのが最低生活保障制度自身の内容の乏しさである。これが第二の特徴である。保障対象となる貧困世帯の衣・食生活も十分とはいえない。例えば、食生活の質問項目で先週一週間にお肉を食べなかったと答えた比率が4割以上に上回る。さらに、人々の不可欠な医療・健康、子女教育などがまったく保障内容に含まれていない。生活上の貧弱が貧困世帯の社会的交際・生活の面でも大きな影響を与えていたことがわかっているが、このような人々の精神的影響は全く考えられていない。

三つめの特徴は、1999年まで最低生活保障制度の資金がすべて地方政府財政に任せられていたことである。このことが第一、第二の原因と考えられる。市政府が、下級の区(町)の行政部門に提供する資金額を決定し、それによって受け入れる最低生活保障の基準及び制度を受ける人数を決めることになるが、市政府の財政収入が限られているため基準も低くなり、人数も制限されることになる。

以上の分析から、1999年の武漢市の最低生活保障制度は、運用や設計などの不備により、制度と受ける世帯の生活実態との間にギャップがあったことが明確になった。武漢市の事例は、全国ではらつきをもったまま急速に制度がつくられていった当時の実態の一端を示している。制度自身の欠点もあり、この段階においては、都市部貧困世帯の生活困窮の状態に対して十分解決できていなかったことが確認できる。

2) 中南財經政法大学の研究グループの研究調査¹¹⁾

次に、2004年の夏に、武漢市民政局の協力を得て、中南財經政法大学の研究グループが最低生活保障制度をうける世帯を対象として行った研究調査を取り上げ、制度運用の実態を検討する¹²⁾。研

表4 1999年武漢市における貧困世帯の家庭調査

調査内容	調 査 項 目	武 漢
調査時期		1999年7月
家庭収入	①貧困家庭の一人当たり月収(元)	108
	当地の生活保障の基準(元)	150
	②当地の一人当たり月収(元)	521
	①/②(%)	20.7
食生活	先週一週間全くと肉を食べていなかった(%)	41.9
	先週一週間一日しかお肉を食べなかった(%)	33.7
	先週一週間二日お肉を食べた(%)	17.5
	何時も一番安い野菜を買う(%)	90.4
服 装	新しい服を買ったことない(成人のみ)(%)	90.8
	調査対象が慢性病を持つ(%)	45.2
医 療	病気になっても病院にいかない(%)	63.7
	学校の本代を負担できない(%)	83.1
子女教育	減免、優遇政策を享受できない(%)	50.0
	お金が足りない場合子どもを休学させるかもしれない(%)	27.1
交 際	近隣や同僚との付き合いあまりしない(%)	45.5
	お正月に親戚や友達の家にあつらいかない(%)	46.9

出所：唐鈞『中国社会保障制度の変遷と評価—中国社会救助制度の変遷と評価』中国人民大学出版社、2002年、pp.232～233より筆者が多少加筆して作成。
注：各項目は複数選択のため、合計で100%にならない。

究資料には十分な内容が示されていないため、他のいくつかのデータベースとあわせて考察する。

表 5 調査対象の基本状況

項 目	選 択 内 容	全体に占める比率(%)
年 齢	30～39歳	(43) 11.4
	40～49歳	(227) 60.4
教育状況	中学校卒業またそれ以下	(198) 51.2
	高校或は同レベルの学歴卒業	(166) 42.9
	高校卒業以上	(14) 3.6
就業状況	失業者	(219) 56.6
	障害者	(54) 14.4
	離職及び退職者	(21) 5.4
	就業者	(20) 5.2

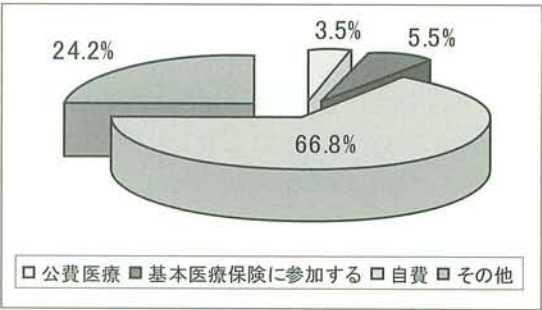
出所：上述調査資料に基づき作成
注：括弧内は調査対象世帯主の人数である。

まず、表 5 から全体的に最低生活保障制度を受ける世帯主の年齢が若いことがわかる。世帯主本人は40～49歳年齢層の数が227人で最も多く、調査対象の60.4%を占めている。また30～39歳の年齢層の人が43人で、11.4%である。両者の合計で全体の71.8%となる。次に教育水準を見ると、対象者が中学校卒またそれ以下の家庭が5割以上を占めており、教育水準が低いほど制度を受ける対象者が多いことがわかる。

就業状況についてみると、武漢市の最低生活保障をうける家庭の貧困問題は、大半が失業の原因で引き起こされていることが一目瞭然である。国有企業の失業者の場合には一定程度の生活費や失業保険をもらえるが、非国有企業の労働者は一旦失業者になると、再就職できるまで何も保障されない。その意味で、最低生活保障制度は、ある程度は他の未成熟な社会保障制度を補う役割を担っていたといえる（2003年に武漢市における養老年金保険の参加者数は153.54万人、失業保険には94.26万人、基本医療保険に131.2万人である）。また障害者の場合にも、十分の生活費や仕事場が与えられず、生活困窮に落ちるケースも少なくない。

次に最低生活保障制度を受ける世帯の収入や支出の状況をみてみる。図－1 に見るとおり、全体に貧困世帯は医療保障が極めて不十分な状況に陥っている。貧困世帯の約7割は医療費を自費で支払っている。公費医療を享受できる世帯は3.5%しかない。また、表 6 に示したように、貧困世

図－1 医療保障の状況



出所：同上表 5

表 6 貧困世帯の年間平均収入

主な収入構成	賃金収入	財産収入	移転収入	総収入額
金額（元）	3196.85	0	0	4236.94

出所：同上表 5
注：表 6 と 7 には、他の選択肢あるいは空欄になる場合がある。

表 7 貧困世帯の年間平均支出

主な支出項目	食品支出	服装支出	教育支出	医療費用支出	総支出額
金額（元）	2005.18	197.2	2165.38	994.08	6654.43

出所：同上表 5
注：表 6 と 7 には、他の選択肢あるいは空欄になる場合がある。

帯は賃金収入以外の収入源はほとんどなく、雇用への依存度が非常に高いことが分かる。一方、表 7 で主な支出項目を見ると、食品支出、教育支出、医療費用支出の三つの項目が総支出額の77.61%を占める。つまり食品や服装の基本費用とともに、教育や医療費用が最も大きな負担となっていることがわかる。

これらの数値を同年武漢市の一人当たりの状況と比較してみる。貧困世帯の調査で最も比率の高い三人世帯を平均水準とすれば、一人当たり収入は1412.31元である。それは2003年の武漢市住民一人当たり年間可処分所得8524.52元の16.57%、2002年湖北省（県）の一人当たり年間可処分所得6789.0元の20.8%にすぎない。周知のように、可処分所得は実際の収入額より低いが、それでも20%前後に過ぎないという実態は、貧困世帯と都市一般世帯の格差を十分証明している。しかも、調査対象と方法は違っても、5年前の調査と比べてほとんど変わっていない。支出についても、三人世帯で計算すると、同年市の一人当たり支出7251.32元の31.0%にとどまる（県の7159.7元の

30.6%)。さらに、貧困世帯の年間総支出額と総収入額を考えれば、一世帯あたり年間で平均2000元程度の債務を負っていると考えられる。

次に、貧困世帯の住宅や生活施設を簡単に紹介する¹³⁾。中国では、住宅を商品化する改革の開始以降、住民の住宅状況は大きく改善されたと言われる。2003年における武漢市の都市部一人当たり住宅の建築面積は23.92平方メートル、個人の住宅所有率は78.4%である。これに対して、調査対象である貧困世帯の住宅状況やその設備は問題が多い。具体的には次のようになっている。①貧困世帯の住宅所有率は37.2%にとどまり、賃貸住宅が49.9%とほぼ半数を占める。②住宅の様式については、1DKが多く、一階式の簡易アパート(“平房”と呼ぶ)に住んでいる貧困世帯が59.9%を占める。③共同水道を使っている世帯は35.7%であり、単独水道を使用する世帯は63.3%である。④トイレや風呂場などの衛生設備に関しては、全く持っていない世帯が15.1%、共同の衛生設備を使用する世帯が15.3%である。その他、トイレはあるが、風呂場がない世帯が対象世帯の33.5%で、両方を持つ世帯は9.1%に過ぎない。⑤燃料については、46.5%の貧困世帯がガスを使用しているが、23.1%の世帯はまだ日常的に石炭を使っている。

4. 最低生活保障制度の問題および貧困政策への提言

都市部最低生活保障制度は、膨大な貧困者の基本生活を維持するうえで大きな役割を担ってきた。国家統計局によれば、2004年にはGNPの1.26%にあたる173億元が支出され2201万人の最低生活保障が実施された。

以上の調査データの分析を踏まえ、武漢市の事例を通して明らかとなった最低生活保障制度の問題点をまとめてみる。

第一に、最低生活保障制度は貧困生活を一定程度緩和できているが、貧困から抜け出すことまではできていないことである。1999年や2004年の調査から、大多数の貧困世帯に対する「差額補償」

の支給によって食生活や服装を最低限が維持していることがわかる。しかし、制度は貧困世帯が十分な教育をうけ、新しい仕事を見つける力、つまり目前の生活を変える力になっていない。

第二に、制度の実行を確保する資金運用や管理体制の不整備のため、条件を満たす多くの対象者が保障されていないことである。第二節で述べたように、財政支出は中央と地方政府が半々分担することになっている。毎年年初に提出する予算により中央政府の保障のための支出は決まるが、地方政府の負担分は、各地方、下級行政区の経済発展や地方税の徴収などの状況に基づき具体的に配分するため、下半期まで決まらない。そのため従来の国有企業が大量に存在する地方都市・貧困地域は、いずれも財政難という問題を抱えている。

また、保障対象者の拡大に対応できるだけの最低生活保障制度の審査、手続き、訪問、観察を行う施設、専門人員、設備、経費などが整備されていない状態にある。民政部門の末端機構、住民委員会では専門職員は空白の状態にあり、行政職員の教育訓練が求められている。

第三に、関連の社会保障制度との連携を欠いているため、最後のセーフティネットという役割を失う恐れがあることである。離職者が養老年金保険を享受できること、レイオフされた労働者は基本的生活あるいは最低賃金をもらうことができること、失業者が失業保険をもらうことができること、以上のことが実施されていれば、最低生活保障制度は、完全なセーフティネットとしての役割を担う。しかし、中国の諸社会保障制度は適用対象が限られているという共通の問題点をもっている。しかもその対象となるのは、国有企業あるいは企業改革が行われても倒産しない国有企業の労働者である。それ以外の労働者は、社会保障制度が実施されても適用対象とならず、基本的生活が維持できなくなるということも考えられる。そのため、最低生活保障制度の機能を明確するためには、各制度の適用対象や条件との整合性を十分に考慮しなければならない。

おわりに

最低生活保障制度の問題点と貧困問題の関連性を踏まえ、いくつかの観点を提示し、まとめをしたい。

まず、最低生活保障制度の設立や発展過程に視点を置いた分析によって、制限の多かった都市貧困者の社会救済から、国有企業改革を契機にレイオフ、失業者に対する基本的生活補助へと拡大してきたことが確認できた。いまや失業による貧困は都市貧困の主要な形となっている。2004年10月、武漢市において最低生活保障制度を受けている30.3万人のうち、レイオフ労働者が9.14万人で、全体人数の30.45%を占める。失業者は7.59万人で、25.26%である。合計で55.71%にものぼる。一部の中青年および家族は、従来の職場をなくして、貧困状態に陥り、都市の最低生活保障制度の主要な対象者となっている。国有企業の活力を生かし、経済効率を高める国有企業の改革は、当初の目標と違って、都市部において多くの貧困世帯をつくりだしている¹⁴⁾。国有企業改革の是非を問うことはここでの課題ではないが、改革の推進のためにも、社会保障制度の整備を進めることは避けることができない不可欠な課題である。国有企業のレイオフ労働者に対する基本的生活費の支出は、その2年後に失業者になる場合の失業保険の支出負担だけではなく、社会保障全体の整備が企業と社会が負うべき社会的責任になるだろう¹⁵⁾。社会保障制度の適用対象の拡大が徹底され、養老保険、失業保険が成熟するようになるまで、最低生活保障制度がこれらの制度の不備を補う機能を果たさなければならない。

次に、最低生活保障制度の仕組みと実態の間のギャップを分析したことを踏まえて、中国の社会保障政策における最も基本的な問題点を指摘しておきたい。最低生活保障制度は、政府の財政支出が不足しているため、保障基準は徐々に上がっているものの物価や生活の基本需要には追いつかず、貧困世帯の生活水準は一般世帯よりはるかに低い水準に置かれている。貧困世帯は食料、住宅や設

備など物質的意欲を抑制して、教育費、医療支出を払わなければならない状態にあり、生活の苦しみが一層深刻になっている。

したがって政府の責任を問い、その責任を如何に果たすかを真剣に検討する必要がある。国の財政支出は、経済建設費に過重に投入している一方で、社会保障や教育科学、衛生事業に対する投入が低い水準にとどまっている。2000年、2001年、2002年の3年間の撫恤（主に死亡した負傷した軍人および家族に対する救済）と社会福祉救済費用は、同年度財政支出の1.3%、1.4%、1.7%を占めるにすぎない。教育経費は同年度財政支出の2.9%、3.2%、3.4%である。さらに研究や開発経費もGNPの1.5%にも達していない¹⁶⁾。経済成長の持続を維持するため、市場経済の成長率のみに注目するだけではなく、貧困世帯の生存状態を改善することも重視する必要がある。経済成長による利益を公平に配分し、経済と社会を協調して発展させていく役割を政府は担っていること、その責任が問われていることをあらためて明確にしなければならない。

参考文献：

- 1) 潘木彬『中国経済読本』亜経書房、1999年5月、p.100
- 2) 塚本隆敏『中国の国有企業改革と労働・医療保障』大月書店、2006年2月、p.24
- 3) 李実「中国の都市貧困の現状および原因」聯合論壇の講演、中国社会科学院経済研究所、2002年12月
- 4) 民政部救災救済司『都市住民最低生活保障制度文件資料編』（一）、1998年2月、pp.12～16
- 5) 『中国社会報』、1999年10月20日閲覧
- 6) 唐鈞『中国社会保障制度変遷と評価—中国社会保障制度変遷と評価』中国人民大学出版社、2002年11月、p.222
- 7) 王文亮『21世紀に向けた中国の社会保障』日本僑報社、2001年3月、p.195
- 8) 田多英範『現代中国の社会保障制度—最低生活保障制度の創設』流通経済大学出版社、2004年、p.269
- 9) 1997年の民政部救済救災司の統計によると、この資金運用方式を同年に制度を設立した165都市のうち87都市（53%）が採用した。
- 10) 唐鈞『中国社会保障制度の変遷と評価—中国社

- 会救助制度の変遷と評価』中国人民大学出版社, 2002年11月, pp.232~233
- 11) 梅建明・劉頻頻「都市部低保群体の社会経済特徴及び低保制度」『中南財政政法大学学报』中南財政政法大學, 2005年第5期, pp.24~28
- 12) 具体的調査の手順として, まず研究組が490世帯の調査数を定め, この490世帯を市内7つの中心城区に割り当て, 各区の調査員が区内においてランダム調査を行う。各家庭に入り, アンケートを含む聞き取り調査を行う。基本的状況は以下のとおりである。全体の490部のうち, 450部を回収した。回収率が91.8%である。いくつかの空欄がある回答を除いた, 有効回答は387部である。
- 13) 一部の選択肢を省略したため, 100%にならない場合もある。
- 14) 各都市の国有企業・集団企業が経済主体に占める比率は地域によって異なる。東北地域, 中西部内陸地域が比較的多い。
- 15) 前文に分析したように最低生活費制度が国の決定により2001年に停止された。その後, レイオフ労働者は失業保険に加入することになり, この制度は2003年までに全面的に失業保険にとって代わられた。
- 16) 陳頌東「財政支出構造的国際比較と我が国財政支出構造の優化」『改革』2004年(1), pp.54~59